

15971
CCB1052

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA
Top. CCB1052
ej.1



15971

CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA

Top. CCB1052
ej.1



15971



CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
Vicepresidencia de Planeación y Desarrollo
Unidad de Desarrollo Regional

INTRODUCCION

Resultados de la Encuesta a la Administración Pública Municipal



CAMARA DE COMERCIO
DE BOGOTA
Top. CCB1052
ej.1



15971

Santafé de Bogotá, septiembre de 1995

CAMARA DE COMERCIO DE BOGOTA
VICEPRESIDENCIA DE PLANEACION
Unidad de Desarrollo Regional

Resultados de la Encuesta a la Administración Pública Municipal

I. INTRODUCCION

El proceso de "Modernización" de los municipios del país no ha podido despegar en forma exitosa, pues se ha encontrado con una serie de inconvenientes técnicos, administrativos y financieros que han retrasado considerablemente la aplicación de las políticas de descentralización.

Los alcaldes locales, nombrados popularmente, en su mayoría han tenido que aplazar muchas de las obras propuestas en sus planes de desarrollo. Entre las principales causas se encuentra el desconocimiento de las metodologías para evaluar y formular proyectos y para acceder a los recursos de cofinanciación. Además, se encuentra que hay una gran cantidad de normas que se modifican permanentemente, sin la adecuada coordinación institucional que agilice su conocimiento y manejo por parte de las autoridades locales.

Los resultados del ejercicio descentralizador son sorprendentes: de los 1065 municipios en Colombia, 16 mostraron resultados positivos en el manejo de la gestión municipal clasificando como "Municipios exitosos"¹.

El municipio es caracterizado por la Ley 136 de 1994 como entidad territorial fundamental, con autonomía administrativa, política y fiscal. En la práctica, estas atribuciones no están debidamente instauradas y las responsabilidades del municipio se encuentran dispersas frente a los requerimientos de la población.

II. ENCUESTA A LAS AUTORIDADES LOCALES

En el seminario "Manejo Presupuestal y Tributario", organizado por la Unidad de Desarrollo Regional de la Cámara de Comercio de Bogotá, en asocio con la Gobernación y la Corporación Financiera de Cundinamarca, se aplicó una encuesta con el fin de identificar la problemática municipal, en las áreas institucional, social, de servicios públicos y de capacitación.

Los resultados evidencian el interés de los municipios de Cundinamarca por conocer en forma clara y precisa las disposiciones que afectan el desempeño regional, con el

¹ Colombia, capacidad del Gobierno Local : más allá de la asistencia técnica, Banco Mundial - DNP, abril 25 de 1995.

fin de insertarse y contribuir más decididamente al progreso económico y social de la región y el país.

III. TAMAÑO DE LA MUESTRA Y METODOLOGIA

En total se aplicaron 85 formularios que fueron respondidos, en su mayor parte (96%), por funcionarios de la administración municipal:

| <i>Cargo</i> | <i>Número</i> |
|--|---------------|
| Alcalde | 3 |
| Almacenista municipal | 1 |
| Asesor | 1 |
| Asistentes administrativos | 2 |
| Concejal | 16 |
| Contraloría | 10 |
| Control interno | 3 |
| Gerente de empresa pública | 1 |
| Jefe (cuentas, presupuesto, planeación) | 6 |
| Operador de sistemas | 1 |
| Personeros | 6 |
| Presidente Concejo | 2 |
| Secretario (Hacienda, Concejo, Alcaldía) | 9 |
| Tesorero municipal | 16 |
| Tesorero empresa pública | 3 |

La población de la muestra pertenece a la región del Departamento de Cundinamarca distribuida en las siguientes poblaciones:

| <i>Población</i> | <i>Número</i> | <i>Población</i> | <i>Número</i> |
|------------------|---------------|------------------|---------------|
| Bojacá | 1 | Mosquera | 2 |
| Cabrera | 7 | Pacho | 1 |
| Calera | 7 | Pandi | 2 |
| Chocontá | 5 | Pasca | 5 |
| Colegio | 3 | San Bernardo | 2 |
| Facatativá | 4 | Sibaté | 2 |
| Funza | 1 | Silvania | 2 |
| Fúquene | 2 | Soacha | 1 |
| Fusagasugá | 18 | Sopo | 1 |
| Gachetá | 1 | Tibacuy | 3 |
| Guaduas | 1 | Venecia | 1 |
| Lenguezaque | 1 | Zipacón | 2 |
| Machetá | 3 | Zipaquirá | 3 |
| Madrid | 4 | | |

La encuesta se orientó básicamente a evaluar dos aspectos trascendentales de la vida municipal: los problemas detectados en la prestación de los servicios básicos y públicos, y los problemas que se presentan en capacitación y asesoría en los temas de Normatividad Municipal, Desarrollo Regional y Desarrollo Empresarial (ver anexo).

Se realizó un análisis de frecuencias para cada pregunta con el fin de determinar las principales tendencias. A estas se les otorgó una ponderación, de acuerdo con el número de puntos a favor.

Los encuestados clasificaron las opciones señaladas asignando la mayor importancia relativa al número 1 (más prioritario) y la menor al 5 (menos prioritario). Con la suma de los puntos obtenidos en cada categoría para cada pregunta se definió la mayor frecuencia en cada área de interés.

IV. ANALISIS DE LAS RESPUESTAS²

1. Problemas institucionales

a. *Pregunta: Cuáles cree usted que son los principales problemas institucionales en su municipio?*

El 45,9% de los encuestados afirman que la *falta de capacitación* es el principal problema que dificulta el adecuado proceso de descentralización en los municipios (Gráfico N° 1). Esta percepción evidencia que el Estado formuló una serie de normas sin medir los alcances reales de sus decisiones en términos de la capacitación necesaria para los líderes municipales que enfrentaban la aplicación de las políticas. También puede ser el resultado de la inestabilidad de las normas o de los funcionarios públicos.

Esta situación se relaciona directamente con la segunda limitación institucional identificada por los encuestados: *el desconocimiento de las normas* es total para el 30,6%, lo que provoca que estas se interpreten mal o simplemente se ignoren en detrimento de una eficaz gestión municipal.

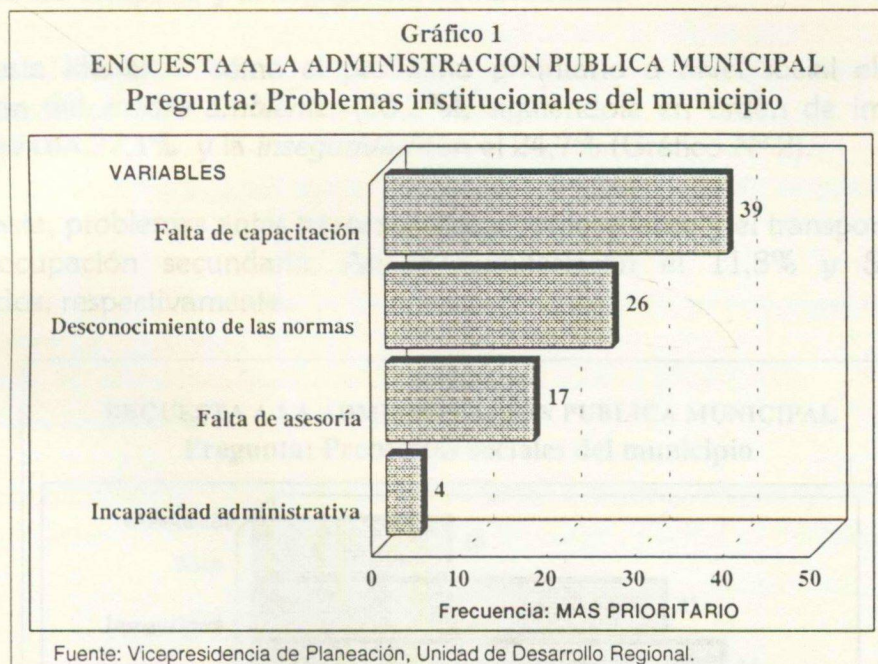
Por su parte, la *falta de asesoría* fue identificada por el 20% de los encuestados como un elemento negativo en el campo institucional. Las comunidades de los municipios están acostumbradas a desarrollar por sí mismas sus proyectos sin recurrir a órganos superiores, ya sea porque no se sabe a dónde recurrir, o porque estableciendo los contactos estos no llegan a tiempo.

El punto que llama la atención se refiere a la variable *incapacidad administrativa*, en donde apenas el 4,7% opina que representa un problema institucional. Este punto se

² Se introduce bajo el título de aportes los comentarios adicionales hechos por los encuestados a cada una de las preguntas, excepto la N° 9. Esta sección no es muy representativa pero resulta interesante mencionar su contenido con el fin de recuperar algunas iniciativas valiosas.

puede considerar en cierto grado sesgado pues la población encuestada en su mayoría pertenece a las administraciones municipales.

Si se parte del supuesto que el nivel educativo de los integrantes de las administraciones locales es deficiente, debido a que según la categoría del municipio la Ley fijó un límite mínimo de educación que está entre la formación básica de bachillerato y algún grado de educación superior, la incapacidad administrativa, sin duda, es una de las variables más relevantes que ha venido afectando el desarrollo de la descentralización.



La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

Los encuestados opinan que las causas de los problemas institucionales son:

De carácter político - administrativo;

- Ausencia de planeación municipal
- Retraso entre el conocimiento de las normas y su aplicación
- Falta de recursos
- Inmoralidad de los funcionarios en el cumplimiento de su función (negligencia, desmotivación e irresponsabilidad)

De carácter político;

- Grupos políticos con influencia en la región
- La comunidad no exige eficiencia a la administración; no se compromete con los planes y más bien guarda una actitud de espera.

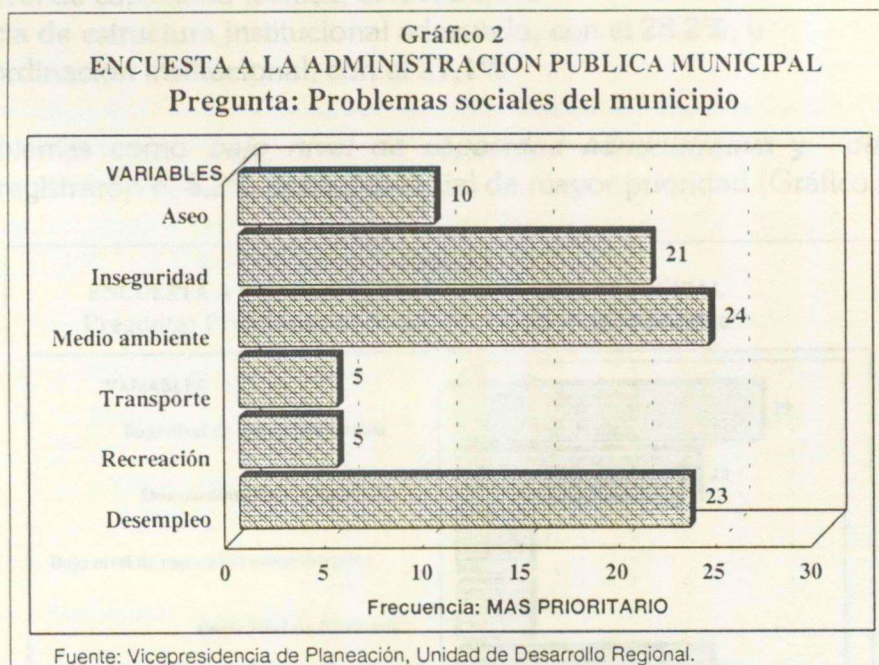
2. Problemas sociales

a. *Pregunta: Cuáles son los principales problemas sociales que actualmente afronta su municipio?*

La distribución de los recursos a nivel local está sujeta directamente, desde 1986 (Decreto Ley 1333 de 1986), a la categoría del respectivo municipio. Estas asignaciones no han resuelto las necesidades prioritarias de la población debido a diversas causas como la baja ejecución de sus presupuestos en algunas áreas, los retrasos en los contratos y la negligencia administrativa.

La encuesta identificó como el problema prioritario a nivel social el deterioro y destrucción del *medio ambiente*, (28,2%), siguiéndole en orden de importancia el *desempleo* con 27,1% y la *inseguridad* con el 24,7% (Gráfico N° 2).

En contraste, problemas antes trascendentales como el aseo y el transporte ahora son una preocupación secundaria. Así lo manifestaron el 11,8% y 5,9% de los encuestados, respectivamente.



La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. *Aportes*

Los problemas de naturaleza social en los municipios de Cundinamarca comprometen a varios sectores que se han descuidado permanentemente y que hoy generan brotes de inconformidad y rechazo:

- Servicios básicos: agua potable, salud y educación con un bajo grado de cubrimiento y calidad.

- Inversión en programas de prevención: aumento considerable de la población marginal (gamine, mendigos) y degeneración social (drogadicción).
- Vivienda y servicios públicos: deficiencias en cubrimiento y calidad
- Inversión en programas de cultura ciudadana: la población requiere formación en organización comunitaria.

3. Problemas en servicios básicos

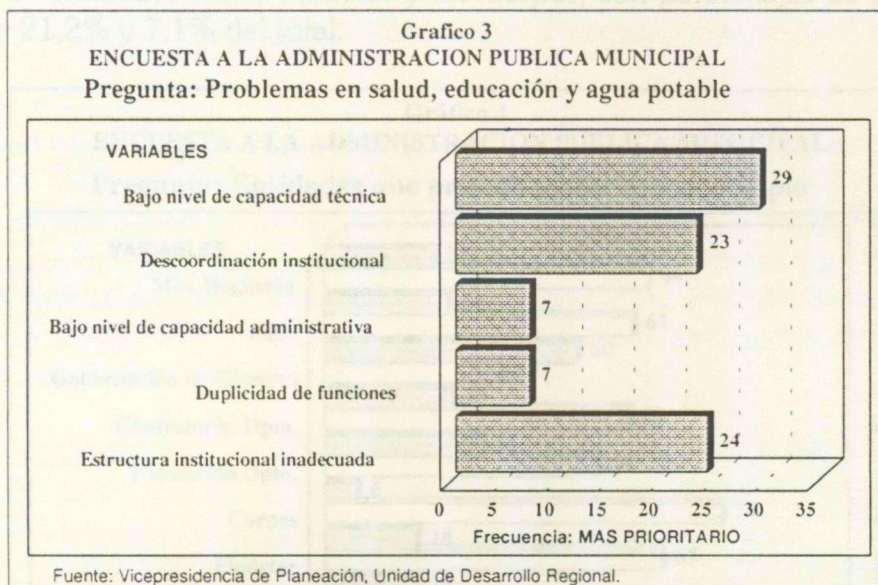
a. *Pregunta 3: Cuál o Cuáles problemas, se presentan con mayor frecuencia en los sectores de salud, educación y agua potable?*

La encuesta definió como servicios básicos los relacionados con la prestación de los servicios de salud, educación y agua potable.

Los problemas referidos señalaron la siguiente distribución en importancia:

- Bajo nivel de capacidad técnica, con el 34,1%
- Ausencia de estructura institucional adecuada, con el 28,2%; y
- Descoordinación institucional, con el 27,1%

Otros problemas como *bajo nivel de capacidad administrativa* y *duplicidad de funciones* registraron el 8,2% dentro del total de mayor prioridad (Gráfico N° 3).



La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

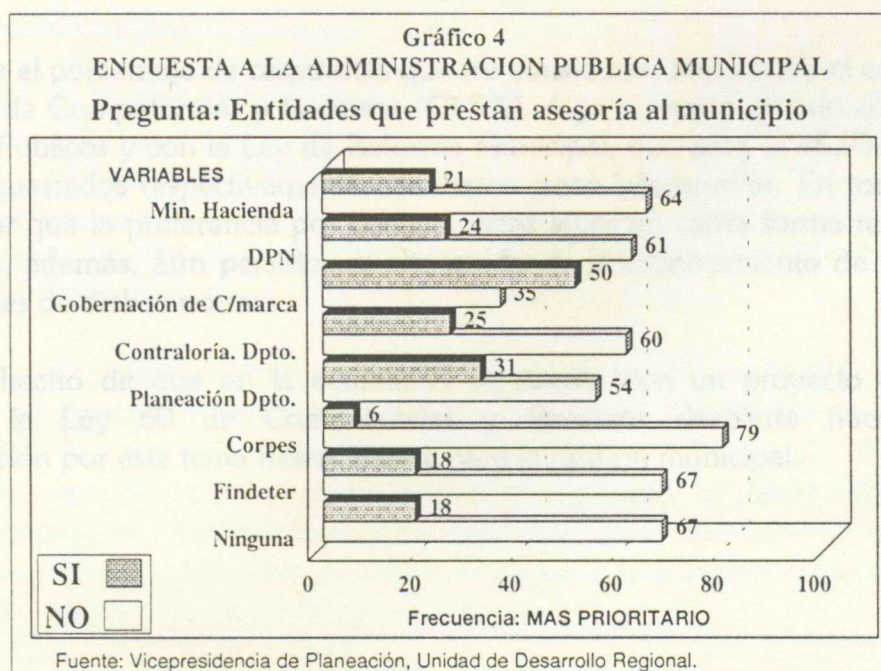
Los comentarios son compartidos con los de la pregunta anterior. Sin embargo, en esta pregunta los encuestados enfatizan en que los bajos recursos y el nivel insuficiente de asesoría son las principales causas de los traumatismos en la prestación de estos servicios.

4. Entidades públicas que prestan servicios de asesoría en el municipio

Generalmente los municipios se han quejado de la falta de asistencia de las instituciones del nivel central o departamental, pues permanentemente están obligadas a recurrir a las entidades no gubernamentales y al sector privado para que estas asesoren sus planes y programas de desarrollo, sin contar siquiera con información completa y confiable reunida en un diagnóstico del municipio.

En este punto los encuestados dieron a la *Gobernación de Cundinamarca* la mayor participación como entidad asesora con el 58,8%, le siguen *Planeación Departamental* con el 36% y la *Contraloría Departamental* con el 29,4% (Gráfico N° 4).

Llama la atención la baja participación del Ministerio de Hacienda (24,7%) y el Departamento Nacional de Planeación (28,2%), entidades muy comprometidas con las decisiones adoptadas para los municipios. Así mismo, las respuestas comprometen la gestión de entidades como *Findeter* y los *Corpes*, con porcentajes de participación de apenas 21,2% y 7,1% del total.



La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

Además de las entidades públicas mencionadas los municipios reciben algún grado de asesoría de las siguientes organizaciones:

Defensoría del Pueblo, ESAP, Cámara de Comercio de Bogotá, Universidad Piloto, Parcomún, Secretaría de Salud, Secretaría de Educación, Universidades (no especifican), Asociaciones de Municipios, SENA, Contraloría Distrital y Contraloría General de la República.

Dentro de las respuestas se encontró que las Alcaldías de los municipios circunvecinos sirven como instancias de asesoría en asuntos determinantes de sus respectivas gestiones.

5. Desarrollos constitucionales

a. *Pregunta 5: En cuáles temas considera usted se debe prestar capacitación con mayor prioridad?*

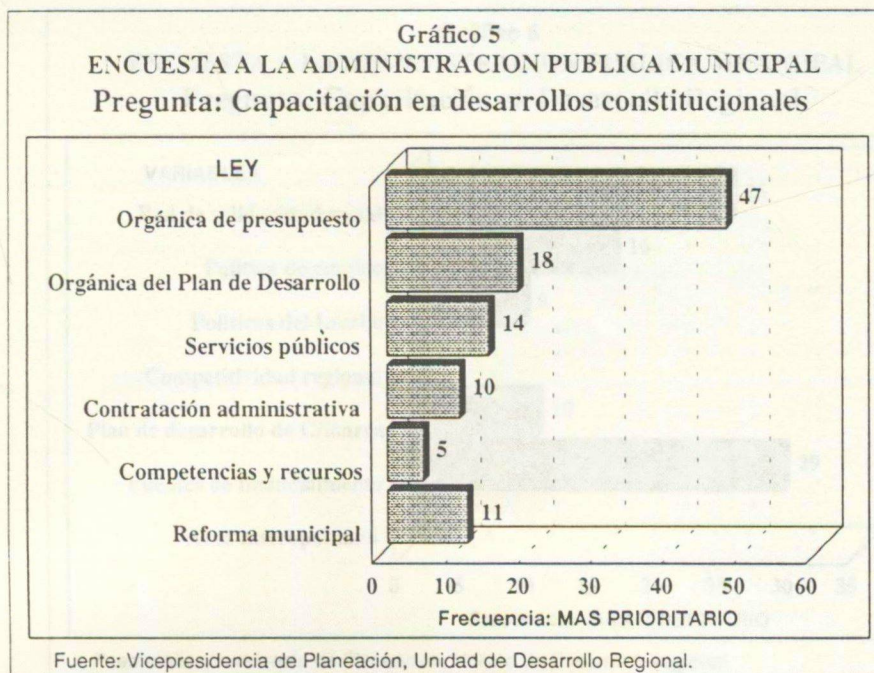
La capacitación en temas legales y normativos es requerida permanentemente por las administraciones locales. De su conocimiento depende la correcta formulación de los planes de desarrollo, la elaboración de proyectos y, en general, el funcionamiento del municipio y las competencias de las diferentes autoridades locales.

La Ley con mayor número de solicitudes fue la *Ley Orgánica de Presupuesto* con un 55.3%, seguida por la *Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*, con el 21,7% (Gráfico N° 5).

Es notable el porcentaje de respuestas que no consideran importante el conocimiento de la Ley de Competencias y Recursos (63,5%). Algo parecido ocurrió con la Ley de Servicios Públicos y con la Ley de Reforma Municipal, que para el 45,9% y el 43,5% de los encuestados respectivamente, resultaron poco interesantes. En todo caso hay que anotar que la preferencia por conocer estas leyes en cierta forma responde a la coyuntura, además, aún persiste un alto grado de desconocimiento de los límites y atribuciones de dichas normas.

Quizá el hecho de que en la actualidad se cuente con un proyecto de ley para reformar la Ley 60 de Competencias y Recursos despierte nuevamente la preocupación por este tema determinante para la gestión municipal.

70,5% de los encuestados, los temas sobre Competencias Regional y Areas Metropolitanas, respectivamente, no resultan atractivos. Nuevamente el desconocimiento sobre la importancia de estos conceptos, se refleja en el poco interés que adquieren para las autoridades locales.



La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

Los encuestados plantean la necesidad de capacitación urgente en los temas vinculados al funcionamiento administrativo municipal, como son: Código Unico Disciplinario, Estatuto Anticorrupción, Ley del Medio Ambiente y competencias ambientales del municipio, Ley de control interno, Fondos de cofinanciación, reforma tributaria, Ley de regalías, el Plan Anual de Caja y la carrera administrativa.

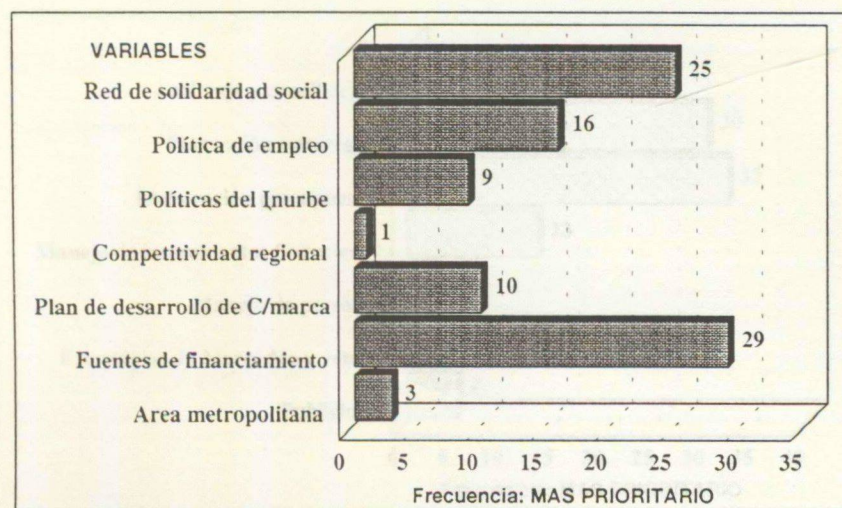
6. Desarrollo regional

a. Pregunta 6: Cuáles temas considera usted que deben ser tratados con mayor profundidad?

Los temas relacionados con el desarrollo regional que suscitan mayor interés entre los líderes locales son: *Fuentes de Financiamiento y Cofinanciamiento Municipal* con 34,1% y *las Políticas de Empleo* con el 18,8% (Gráfico N° 6).

Sin duda, la preocupación de los municipios por atender sus necesidades inmediatas, hace que se descuiden algunos temas que permitirían desarrollar potencialidades importantes. Se encontró por ejemplo que para el 61,2 y el 76,5% de los encuestados, los temas sobre *Competitividad Regional* y *Areas Metropolitanas*, respectivamente, no resultan atractivos. Nuevamente el desconocimiento sobre la importancia de estos conceptos, se refleja en el poco interés que adquieren para las autoridades locales.

Gráfico 6
ENCUESTA A LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
Pregunta: Capacitación en Desarrollo Regional



Fuente: Vicepresidencia de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional.

La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

Otros temas de Desarrollo Regional que resultan importantes para algunos de los encuestados son: Medio Ambiente y Seguridad Social (protección al menor y a la familia).

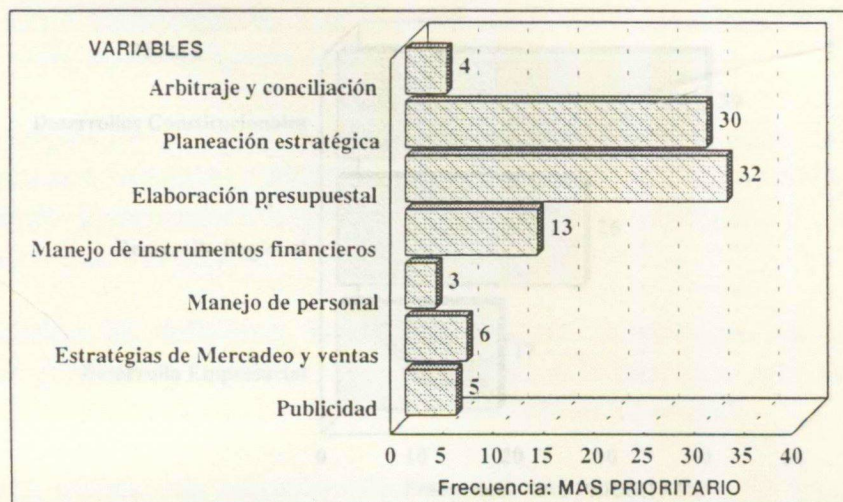
7. Desarrollo empresarial

a. Pregunta 7: Señale en orden de preferencia los temas que resultan prioritarios en sus municipios.

En cuanto al desarrollo empresarial se destacan las necesidades de capacitación en las áreas administrativa y financiera en temas como la *Elaboración Presupuestal* (37,6 %) y la *Planeación Estratégica* (35,3%). Poco interesante para los encuestados fueron los temas de *Manejo de Personal* (3,5%) y *Arbitraje y Conciliación mercantiles* (4,7%) (Gráfico N° 7).

El tema de mayor importancia para los encuestados fue el de desarrollo constitucional, con el 41,2% de respuestas afirmativas; le sigue en orden de importancia el desarrollo regional con el 35,3% y el desarrollo empresarial con el 28,2% (Gráfico N° 8).

Gráfico 7
ENCUESTA A LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
Pregunta: Capacitación en Desarrollo Empresarial



Fuente: Vicepresidencia de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional.

La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

El conocimiento de instrumentos financieros y la elaboración de presupuestos fueron señalados también por los encuestados como importantes para mejorar el desempeño de las empresas de la región.

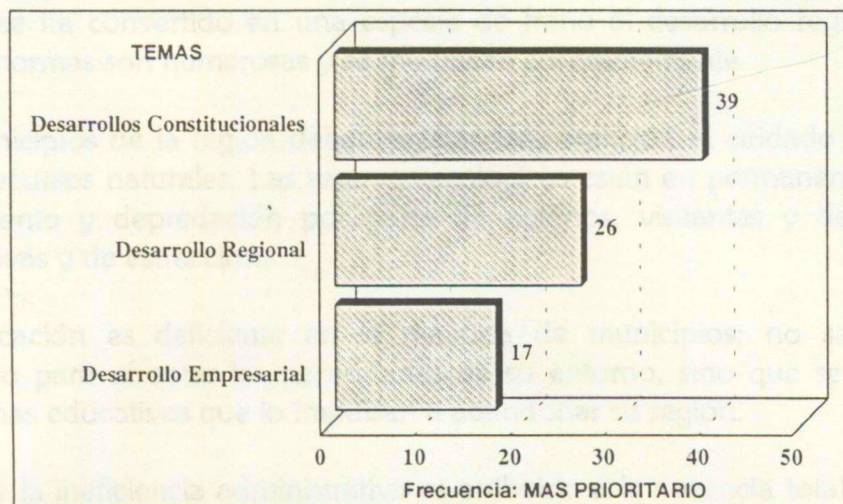
Sin duda, de la capacitación empresarial que reciban los funcionarios públicos dependerá gran parte del éxito del crecimiento económico y social del departamento de Cundinamarca. Esta encuesta deberá complementarse con otra u otras dirigidas específicamente a los empresarios y comunidad en general, en donde se recoja claramente la percepción de estos actores sobre el desarrollo municipal.

8. Tema preferido de los puntos 5,6 y 7

a. Pregunta 8: De acuerdo con las preguntas 5, 6 y 7 sobre capacitación, señale su preferencia por el tema

El tema de mayor importancia para los encuestados fue el de *desarrollos constitucionales*, con el 41,2% de respuestas afirmativas; le siguen en orden de importancia el *desarrollo regional* con el 35,3% y el *desarrollo empresarial* con el 28,2% (Gráfico N° 8).

Gráfico 8
ENCUESTA A LA ADMINISTRACION PUBLICA MUNICIPAL
Pregunta: Preferencia por un tema específico



Fuente: Vicepresidencia de Planeación, Unidad de Desarrollo Regional.

La gráfica registra el número de respuestas en la categoría 1 (tema más prioritario) en cada literal

b. Aportes

Las opiniones recogidas hacen énfasis en las políticas que comprometen la gestión municipal: Ley de contratación, Ley de competencias y recursos, Plan de Desarrollo (metodología), Gestión Ambiental Municipal y Desarrollo regional en los temas de Desarrollo Alternativo y Autogestión.

9. Programas y servicios ofrecidos por la Cámara de Comercio de Bogotá

a. Pregunta 9: Señale los programas y servicios que usted conoce de la Cámara de Comercio de Bogotá y sus sedes regionales.

En general las actividades desarrolladas por la Cámara de Comercio de Bogotá son de conocimiento general. Se destacan los cursos de capacitación (72,9%), el Registro Mercantil (52,9%) y el Registro Unico de Proponentes (50,6%).

Sin embargo, se observa un bajo grado de conocimiento de los programas de promoción del desarrollo regional (30,6%) y programas cívicos (35,3%).

V. CONCLUSIONES

- Los municipios encuentran que la falta de capacitación en las áreas claves de gestión se ha convertido en una especie de freno al desarrollo regional, puesto que las normas son numerosas y se modifican constantemente.
- Los municipios de la región deben prestar más atención al cuidado y protección de los recursos naturales. Las reservas ecológicas están en permanente peligro de agotamiento y depredación por parte de colonos, visitantes y de actividades productivas y de extracción.
- La educación es deficiente en la mayoría de municipios; no se prepara al individuo para afrontar las necesidades de su entorno, sino que se le forma en programas educativos que lo impulsan a abandonar su región.
- Parte de la ineficiencia administrativa es atribuida a la ausencia total o parcial de la capacitación que reciben los funcionarios.
- Las entidades como el Ministerio de Hacienda y el Departamento Nacional de Planeación encargados del diseño e implementación de las normas jurídico-administrativas que marcan los lineamientos de la vida municipal, poco o nada tienen en cuenta las particularidades de los municipios colombianos: nivel educativo de los funcionarios, forma de vida, cultura y necesidades insatisfechas, entre otras.
- La importancia de las leyes y normas de interés municipal se pierde entre el camino de su expedición y su aplicación.
- Una de las principales preocupaciones de la administración municipal se centra en la obtención de recursos y la generación de empleo, pero no se tiene claro como lograrlo.
- La planeación estratégica es un elemento indispensable del que se debe dotar a la administración local.
- Los funcionarios que de una u otra forma se encuentran al frente de la administración quieren y deben capacitarse en beneficio de las metas de desarrollo económico y social del municipio.
- De acuerdo con los encuestados, las necesidades más urgentes de capacitación se refieren a los desarrollos constitucionales de la descentralización: Ley Orgánica de Presupuesto y Ley Orgánica del Plan de Desarrollo. En aspectos del desarrollo regional las preferencias se inclinan por el conocimiento de las fuentes de financiamiento municipal, los beneficios de la Red de Solidaridad Social y las políticas generales de empleo.